

東北公益文科大学 総合研究論集

18

年金教育における公的年金の財政方式に関する考察

阿部 公一

2010年7月20日発行

年金教育における公的年金の財政方式に関する考察

阿部 公一

1. 研究の目的

公的年金の財政方式に関する政策論争は、制度創設からの歴史と共に、現在までにおいて、たびたび繰り返されてきた。このような経緯からも、公的年金に関して、財政方式の論争は花形といえるのかもしれない。筆者が本学において担当する公的年金システム論¹⁾の講義においても、重要なテーマとして、公的年金の財政方式を扱っている。実際に、現行の厚生年金では、修正積立方式と呼ばれる財政方式を採用しているが、実質的には賦課方式といえよう。もっとも、この難しそうな名称は、高校生が学ぶ政治経済や現代社会の教科書にも登場している²⁾。

ここで、賦課方式と呼ばれる財政方式を教科書的に説明するならば、当該年度において、勤労者世代から保険料を徴収し、それを給付のための財源として、その当該年度に高齢者世代に年金として給付する方式である。つまり、この方式は、世代間の所得再分配機能により、勤労者世代から高齢者世代への支え合いを通じて成立している。この関係を喩えて説明すると、勤労者世代は、喉の渇いた高齢者世代のために、湯飲みにお茶を注ぐような関係にあるといえよう。

高齢者世代と勤労者世代との人口比率が一定ならば、問題は発生しないものの、少子・高齢化社会では、その人口比率のバランスが崩れていく。すると、お茶を飲みたい高齢者の人口が増えていくことから、減少する勤労者世代は、何回も湯飲みにお茶を注がなければならない。現実的には、勤労者世代の保険料負担が増大することにより、手元に残る可処分所得は減少し、勤労者世代の負担がより重くなることを示唆している。公的年金の政策を通じて、このような利害対立を調整することは、世代間の公平問題として、現代社会における最優先すべき政策課題であろう。

大学生や社会人に対して、財政方式に関する講義をすると、賦課方式が世代

間の利害対立の影響を受けやすいことから、すぐに、賦課方式と積立方式との安易な政策論争に発展しやすい。たしかに、賦課方式と積立方式とを理論的に比較することは、公的年金の教育において重要なことである。ただ、経済学の理論的な視点から、賦課方式と積立方式とを比較するアプローチのみにより、財政方式に関する政策論争に突入することは、不完全な論争に陥るのではないかと推測される。

筆者が担当する公的年金システム論では、「社会連帯と公的年金」³⁾、「公的年金のあらまし」、「公的年金の財源問題」を主要な講義体系としている。このような講義体系において、公的年金の財政方式に関するテーマは、「公的年金の財源問題」のなかにて取り扱う。このテーマにたどり着く以前に、まず講義では、社会保険としての公的年金の本質論（「社会連帯と公的年金」）から始める。そのうえに、現状の制度を理解し、併せて、過去の歴史を探っていく（「公的年金のあらまし」）。以上のような長い道のりを経て、ようやく、お目当ての「公的年金の財源問題」にたどり着くことができる。

大学生に対して、公的年金の財政方式を講義する際には、理論的な比較に加えて、歴史的考察による財政方式の変質を重視する必要があると思われる。この点に関しては、これまでの社会保障や公的年金に関する教育経験から痛感してきた。公的年金教育を通じて、歴史的経緯による財政方式の変質を理解させることは、不十分な政策論争を避けることにも役立つことであろう。

以上のような筆者の教育経験から、本稿では、大学生に対する公的年金教育の事始として、歴史的考察による財政方式の変質を重視しながら、公的年金の財政方式に関する考え方を教育用に再整理していくことを目的とする。さらに、本稿は、社会保障および公的年金教育に興味を抱く方々への教育用論考として、おおいに参考になることを期待する。

2. 財政方式とはなにか

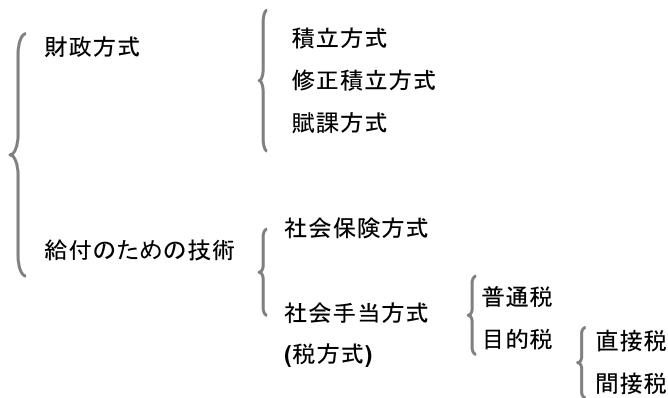
一般に、公的年金の財政方式とは、なにを指しているのだろうか。よく新聞などの公的年金に関する記事や論説にて、社会保険方式とか、社会手当方式（税方式）という用語をみかけることがある。これらの社会保険方式とか社会手当

方式（税方式）とかは、公的年金の給付技術に関する用語として整理できよう⁴⁾。ここで、図1をみてほしい。本図は、公的年金の財政方式と給付技術との区別を整理している。公的年金の政策論争に関しては、財政方式と給付技術とを一体化して論じる必要性を認識しているが、本稿では、公的年金の教育的な論考として、財政方式に焦点を当てていく。ただし、確認のために、以下に、給付のための技術について簡単に触れておこう。

社会保険方式の場合、給付のための財源を保険料拠出に依存する。たとえば、厚生年金の場合、保険料の負担に関しては、被保険者と雇用者側（企業）とによる労使折半の方式を採用している。これに対して、社会手当方式（税方式）の場合、給付のための財源を税に依存する。この場合、無拠出制の給付を意味している。給付のための財源を税に依存する場合、一般財源である普通税を選択することもできるし、使途を限定した目的税に依存することもできよう。当然のことながら、普通税を選択した場合、使途が限定されていないことから、年金給付以外の他の支出と競合することになる。そこで、目的税を選択した場合、さらに、直接税か間接税かの選択も残されている。

当然、ここで用いる給付のための技術とは、公的年金を給付するための社会保障の仕組みを指している。日本では、厚生年金の前身である労働者年金の創

図1 公的年金の財政方式と給付技術



設時から現在において、給付技術として、社会保険方式を選択してきた⁵⁾。本図における財政方式に、給付のための技術を加えることにより、広義の財政方式として整理することも可能だが、本稿では、本図のように、財政方式と給付のための技術とを区別することにしよう。

さて、本稿で用いる公的年金の財政方式とは、財源捻出に関する方式のことである。社会保険を給付技術として、年金給付のための財源捻出を誰（どの世代）に負担させるのかにより、積立方式と賦課方式とに大別することができる。さらに、修正積立方式と呼ばれる財政方式もみられる。ただし、修正積立方式とは、積立方式から賦課方式への変質過程期にみられる保険料率の計画設定であるが、実質的には賦課方式といえよう。詳しい説明は後にゆずることにするが、保険料率をどのように計画するのかにより、年金給付のための財源捻出を「あと」の世代に依存することもできる。したがって、公的年金の財政方式は、保険料率の計画次第により、財源捻出を「あと」の世代に依存する賦課方式（a pay-as-you-go system）と、「あと」の世代に依存しない積立方式（a fully funded system）とに大別することができる。

積立方式は、「あと」の世代に依存しない方式であるから、制度当初から、比較的高率の保険料率を設定維持していかなければならない。したがって、厚生年金の前身である労働者年金における保険料率の計画では、時間の経過に変化せず、平準的に一定の水準を維持するように設定された。このような保険料率の計画は、平準保険料（方式）と呼ばれている。平準保険料を前提とする積立方式では、制度設立の当初において、老齢年金の給付者が発生しないことから、積立金を蓄積していくことができる。ただし、保険数理上から厳格にいうと、どうやら、年金を給付するための「完全」な積立にはならないようである。このようなことから、公的年金の財政方式に関して、積立方式と平準保険料方式とは、別物であるという保険数理上の指摘もみられる⁶⁾。だが、一般的に、平準保険料を保険料率の計画とする方式を積立方式と解釈している。本稿においても、そのように理解することにしよう。

たとえば、財政学の標準的な教科書であるRosenの著書では、積立方式をfully fundedと記述している⁷⁾。積立方式に関しては、“fully”の表記から、よく完全積立方式と訳されている。教科書的な理論上においては、給付に必要な

積立金を「完全」に持ち得ていると解釈して、問題なく正解となろう。それゆえ、筆者も、修正積立方式に対して、十分な積立金を保有していることから、完全積立方式という名称を用いてきた経緯を有する。修正積立方式（a partly funded system）は、保険料率の設定計画において、すでに積立金の不足を発生させることになるから、積立金が不完全であるという意味合いに対比することにより、「完全」という訳語を積立方式に付加してきた。教科書的な理論上における用語の使い方に関しては、あまり神経質になる必要はないと思われる。だが、平準保険料率を前提としていることから、保険数理上において、「完全」という表現は、どうやら誤解を招くことになりかねないらしい。

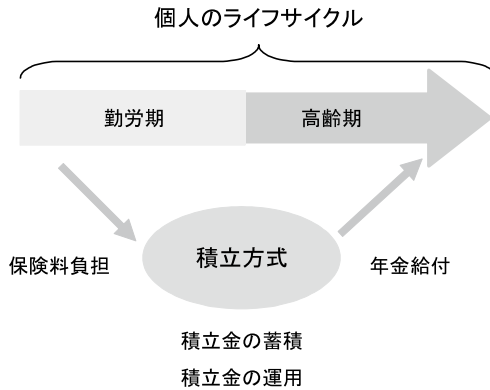
そこで、“fully”の解釈に関して、本稿では、給付するために十分な積立金を事前に持ち得ているとし、たんに、積立方式と表記していく。大学生に対する公的年金教育において、積立方式と修正積立方式との違いを理解させるうえで、“fully”（給付するために十分な積立金を事前に持ち得ている）と“partly”（給付するために必要な積立金を部分的にしか持ち得ていない）との対比は、両方式のそれぞれのイメージを比較する際に、意外とわかりやすいのではないかと考える。また、十分な（fully）積立金を持ち得ている積立方式だからこそ、年金給付のための財源捻出を「あと」の世代に依存しないという理解の仕方も、大学生に財政方式を講義する際に、おおいに役立ってきた。

3. 積立方式と賦課方式との基本的な考え方

3.1 平準保険料計画による積立方式の考え方

厚生年金の前身である労働者年金⁸⁾の財政方式は、平準保険料率を保険料の計画とする積立方式にて出発した。ここで、図2を参照してほしい。本図では、個人のライフサイクルを簡略化し、勤労期と高齢期とに区分けしている。積立方式では、勤労期を通じて、将来における自分自身の年金給付のために、各自が保険料を拠出していく。この点までにおいては、任意年金のシステムに類似している。一方、拠出された保険料は積立金となり、運営主体は積立金を蓄積していく。一般に、制度の創設時から、老齢年金の本格的な支給開始までに一定期間を要することから、その期間を通じて積立金の累積額は増大していく。

図2 積立方式による同一世代における負担と給付



また、その積立金を運用することにより、運用収益が得られる。やがて、被保険者が高齢期を迎えた際に、蓄積された積立金と運用収益を原資にすることにより、老齢年金を給付し続けることができる。したがって、積立方式では、同一世代における負担と給付を特徴としている。

つまり、年金給付のための財源をどの世代が負担するのかという問題に関して、「あと」の世代に依存しない方式といえよう。積立方式では、同一世代を通じて、負担による積立と給付が行われるが、その際において、同一世代内における所得再分配の機能を期待することができる。この点から、積立方式の公的年金は、個人の貯蓄とは概念が異なる。保険料を積み立てていくことから、個人的な貯蓄のようによく誤解されているが、講義を通じて、そうではないことを理解させる必要がある。

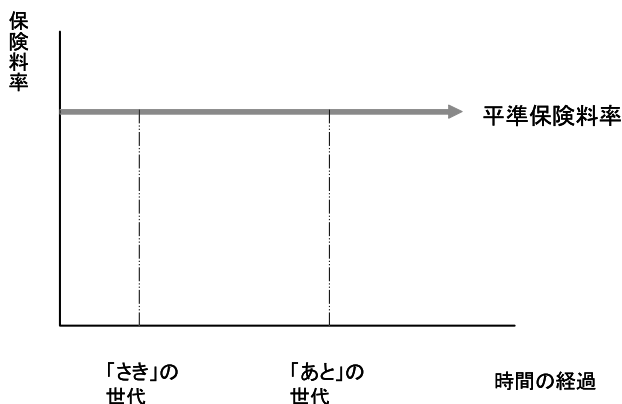
積立方式の公的年金には、同一世代を対象にして、水平的および垂直的な所得再分配の機能を持たせることができる。たとえば、同一世代内において、老齢年金の受給資格に至らなかった短命の者から、受給資格を有する長寿の者に対して、水平的な所得再分配が行われている。このことは、長生きするリスクを同じ世代の中で共有し、リスクを分散することを意味している。また、勤労期を通じて、過去における賃金記録の平均額の高い者から、低い者に対して、

垂直的な所得再分配の機能を期待することもできる。ここで、再確認してほしいが、積立方式の公的年金では、社会連帯⁹⁾を前提とする所得再分配機能を有することから、単なる個人の貯蓄や任意保険とは異なる。

社会保険方式による公的年金として出発した労働者年金では、平準保険料率を保険料計画とする積立方式を選択した。図3は、平準保険料計画のイメージを描いている。本図における縦軸には保険料率の水準を表し、横軸には時間の経過、すなわち、制度の成熟度の進行を表している。この枠組みにおいて、図のような一定水準の保険料率を描くことができるが、これを平準保険料率という。

ここで、理論上の積立金の大きさについて確認しておこう。後述する図5をみてほしい。理論上、賦課方式では、単年度収支を前提としている。それゆえ、賦課方式による保険料率の水準、すなわち収入水準は、賦課方式の下における給付水準の大きさに一致している。本図においては、平準保険料率と賦課方式の保険料率とが交差している。その交差点よりも、左側の部分をみてほしい。すると、平準保険料率の水準は、賦課方式による保険料率の水準、すなわち給付水準を上回るが、その差が蓄積された積立金の大きさを表している。また、制度が成熟化するにつれて、つまり、交差点よりも右側の時点においては、蓄積された積立金を取り崩されていくことになる。

図3 平準保険料計画による積立方式



それでは、再び図3を参照してほしい。労働者年金の創設時では、保険料率の計画に関して、平準化した保険料率を設定した。横軸は、制度の成熟度の進行を表していることから、より右方向に進むほど、「あと」の世代における被保険者の保険料負担の水準を表していることになる。すると、より原点の方向に近い「さき」の世代における被保険者（現時点における高齢者世代）も、成熟化した「あと」の世代における被保険者（現時点における勤労者世代）も、保険料率の水準は同一となる。この点に関しては、本図により確認してほしい。したがって、平準保険料率の下では、世代間における保険料負担の均衡が達成されているといえよう。それゆえ、積立方式では、年金給付のための財源捻出を「あと」の世代に依存しない方式といえる。したがって、積立方式の下では、公的年金に関する世代間の公平問題は発生しない。

以上のような平準保険料率の特徴から、積立方式では、人口動態の影響を受けにくいと考えられている。少子・高齢化が進行して、「さき」の世代と「あと」の世代の人口比率のバランスがたとえ崩れたとしても、つまり、「あと」の世代の被保険者が相対的に少なくなったとしても、世代間の公平問題が発生することはない。しかしながら、積立方式は、経済変動であるインフレの影響を非常に受けやすいという欠点を持ち得ている。

労働者年金から厚生年金に改称された際にも、積立方式が継続されるが、終戦直後においては、激しいインフレに直面していく。莫大な臨時軍事費の放出などに起因するインフレの猛威は激しく、ドッジ・ラインにより、1949（昭和24）年度中に、ようやく沈静化していった。このような激しいインフレ下において、積立方式による厚生年金には、以下のような問題が付随していた¹⁰⁾。

- ①給付額の実質価値が目減りしてしまう。
- ②積立金の実質価値も目減りする。
- ③労働者の実質賃金の目減りにつれて、保険料の負担感が強まり、脱退者が増加していった。
- ④同様に、企業における保険料の負担感も強まる。

とくに、①に関しては、当時、養老年金¹¹⁾（老齢年金）の給付は開始されていなかったものの、障害年金の給付はインフレの影響下に直面していた。

3.2 賦課方式の考え方

年金給付のための財源を「あと」の世代に依存しない積立方式に対して、その財源を「あと」の世代に依存する賦課方式もある。ここで、図4をみてほしい。本図は、世代と世代との支え合いである賦課方式の仕組みを描いている。賦課方式では、現時点の高齢者世代（「さき」の世代の被保険者）に対する給付のための財源を、現時点の勤労者世代（「あと」の世代の被保険者）が負担する仕組みといえる。

この仕組みには、世代間の移転、すなわち、世代間の所得再分配の問題が付随する。この点が、賦課方式における積立方式との決定的な相違点である。積立方式では、同一世代内において、水平的および垂直的な所得再分配を期待することができる。しかし、平準保険料率の下において、世代間の移転は問題とならない。ところが、賦課方式では、世代間の移転を伴う仕組みであることから、「さき」の世代と「あと」の世代における人口比率が重要な意味を持つ。もし、公的年金の成熟度合いの進行過程において、「さき」の世代に対する「あと」の世代の人口比率が上昇していくならば、すなわち、少子・高齢化の進行が速い場合、「さき」の世代の老齢年金の給付水準を維持するためには、「あと」の世代の保険料率を引き上げなければならない。

図4 賦課方式にみる世代間の所得再分配

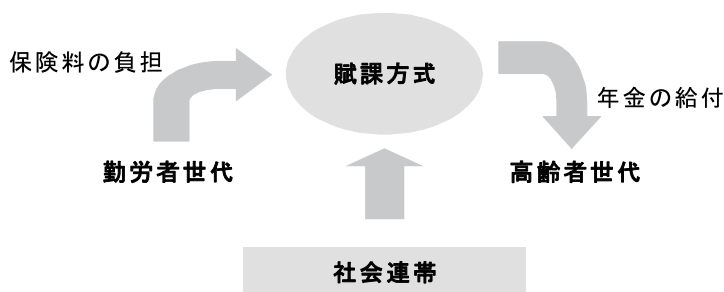
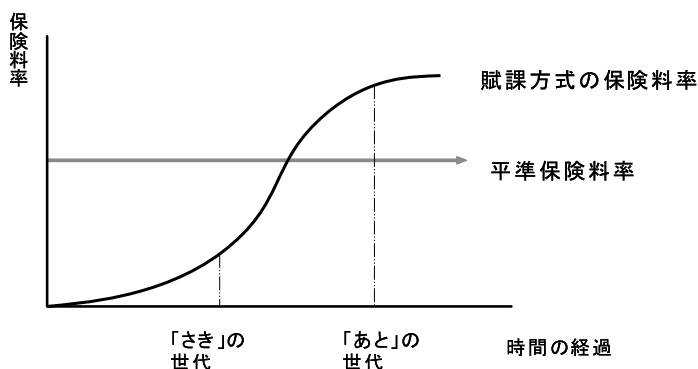


図5は、平準保険料率と比較しながら、賦課方式による保険料率のイメージを描いている。老齢年金の受給者は、制度の発足当初から、時間の経過に対応して、次第に増加していく。そのため、賦課方式の保険料率も、受給者の増加につれて、右上がりの曲線を描きながら上昇していく¹²⁾。この点に関しては、本図にて確認してほしい。制度が成熟化する以前の初期の頃においては、老齢年金の受給者が比較的少ないことから、平準保険料率と比較しても、相対的に低い水準の保険料率が設定される。だが、制度の成熟化および少子・高齢化の進行により、最終的に、保険料率の水準は、平準保険料率を上回ることになるだろう。

いま、公的年金の成熟度合いの進行過程において、初期的なA段階と、成熟したB段階を想定しよう。A段階では、老齢年金の受給者10人、保険料を負担する被保険者100人とする。これに対して、B段階では、受給者100人、被保険者100人とする。なお、両段階においても、老齢年金の受給額を10,000円としよう。賦課方式の下では、理論上、単年度において収支を均衡させる必要がある。

すると、A段階における被保険者は、1,000円 $[(10人 \times 10,000円) \div 100人]$ の保険料を負担することになる。ところが、成熟したB段階において、被保険者の保険料負担は、10,000円 $[(100人 \times 10,000円) \div 100人]$ に跳ね上がる。本図において、A段階における被保険者が「さき」の世代（現時点の高齢者世代）

図5 賦課方式の保険料計画



に対応し、B段階の被保険者が「あと」の世代（現時点の勤労者世代）に対応する。なお、A段階における被保険者は、現時点であるB段階において、老齢年金の受給者となる。

この簡単なモデルからもわかるように、賦課方式の下では、老齢年金の受給者が増加していくにつれて、保険料負担が増加していくため、右上がりの曲線を描くことになる。さらに、少子・高齢化が進行していく場合を想定してみよう。いま、B段階において、被保険者の人数が、100人から50人へと減少したことにしよう。すると、「あと」の世代の保険料負担は、10,000円から20,000円〔 $(100人 \times 10,000円) \div 50人$ 〕に倍増する。

このような賦課方式における保険料負担の特徴から、社会保険方式による公的年金を創設する場合、最初から賦課方式を選択することはありえないことだろう。今後、少子・高齢化がより進行していけば、「あと」の世代の人口は、相対的に少なくなっていくことが明らかなのである。この点から、賦課方式には、絶えず世代間の公平問題が付随する。したがって、賦課方式では、少子・高齢化により、「あと」の世代に適用される保険料率の水準が、より重くなることを示唆している。

賦課方式では、給付と負担との関係において、単年度の収支均衡を前提としている。つまり、当該年度における給付のための財源は、当該年度の保険料収入により賄われることから、「あと」の世代に給付のための財源を依存することになる。したがって、積立方式のように、莫大な積立金を保有する必要はない。ただし、厚生年金の歴史を振り返ってみると、積立方式から賦課方式へと変質してきたことから、現実においては、賦課方式といえども、相当な積立金を保有している。理論上、賦課方式では、積立金を保有する根拠が弱いことから、積立方式と比較した場合、インフレから受ける影響は弱まるだろう。ただし、賦課方式においても、老齢年金の給付額の実質価値は、インフレにより目減りする。この点に関しては、積立方式となんら変りはない。

ところで、公的年金の現行体系は、2階建てにより成り立っている。1階部分の基礎年金の財政方式は、賦課方式により運営されている。なお、2階部分において、たとえば、厚生年金の財政方式は、次に説明する修正積立方式により運営されているが、実質的には賦課方式といえよう。

4. 修正積立方式とはどのような方式なのか

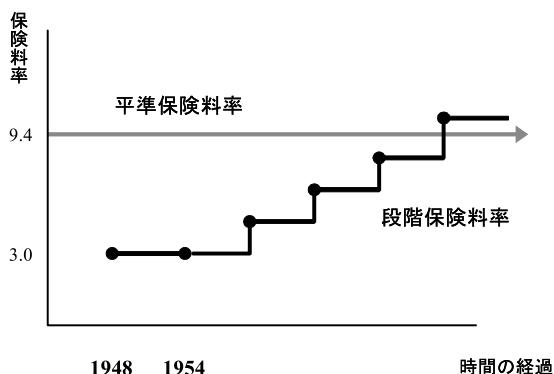
4.1 段階保険料計画による修正積立方式の考え方

給付のための財源をどの世代が負担するのかにより、積立方式と賦課方式とについて論じてきた。ここでは、積立方式の変質型である修正積立方式についてみていこう。以下に、修正積立方式という名称を用いていくものの、修正賦課方式とも呼ばれている。日本では、労働者年金の出発点において、平準保険料計画による積立方式から始まった。のちに、修正積立方式を選択することになるが、この過程を通じて、積立方式に戻す計画も浮上していた。このような厚生年金の歴史から、修正賦課方式という名称よりも、修正積立方式と呼ぶほうが適切ではないかと思われる¹³⁾。

図6は、平準保険料計画と比較しながら、段階保険料計画のイメージを描いている。制度の出発点において、平準保険料計画では、賦課方式の保険料水準よりも、相当に高く設定されていることを述べてきた。段階保険料計画とは、相対的に高水準な平準保険料計画を維持することが困難になり、いったん保険料水準を大幅に引き下げ、のちに段階的に保険料率を引き上げていく計画である。最終的に、段階保険料率の水準は、平準保険料率を上回ることになる。修正積立方式とは、このような段階保険料率を特徴とする財政方式である。

厚生年金に関して、歴史的な経緯を振り返ってみると、一般男性に適用され

図6 段階保険料計画による修正積立方式



る平準保険料率は9.4%であったものの、1948（昭和23）年の改正により、暫定的に3.0%に引き下げてしまった。本図において、平準保険料率と暫定的に引き下げられた保険料率との水準差が、積立金不足の大きさを表している。さらに、その積立金から発生するだろう運用益も失うことになる。このようなことから、修正積立方式の選択は、平準保険料率を破棄することを意味していた。つまり、この選択が行われたことは、保険料負担における世代間の公平をあきらめたことに等しいといえよう。

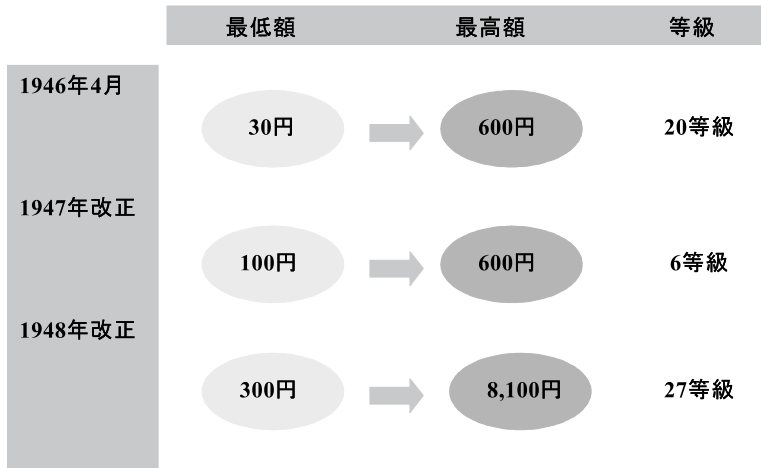
修正積立方式は、「さき」の世代の給付財源を「あと」の世代に部分的に依存する方式である。本図において、保険料率の段階的な引き上げ点（黒点）を直線で結んでみると、右上がりの直線を描くことができよう。賦課方式の保険料率の曲線と比較しても、「さき」の世代の給付財源を「あと」の世代に依存する点から、近似しているといえよう。このようなことから、修正積立方式においては、賦課方式的要素を強く持ち得ていると考えられる。したがって、修正積立方式の下においても、少子・高齢化の進行により、世代間の公平問題が付随することになる。

4.2 移行原因の歴史的考察¹⁴⁾

すでに、3.1においても触れてきたが、厚生年金は終戦直後の激しいインフレに直面していた。そこで、インフレの影響を最小限に抑制し、冬眠状態にある厚生年金を救済するために、1948（昭和23）年の改正が行われた。その改正においては、なんとしても、給付額の実質価値の目減りを補填する使命を果たさなければならなかった。

当時、養老年金（老齢年金）の年額給付水準は、平均標準報酬月額¹⁵⁾の4ヶ月分とされていた。平均標準報酬月額とは、被保険者における過去の全ての賃金記録の平均額のことであるが、以下に示す表1の標準報酬月額を賃金記録に見立ててほしい。激しいインフレ下においては、標準報酬月額等級を改定しないと、すぐに、現実の物価および賃金の実態から立ち遅れてしまうことから、これにより、被保険者の賃金記録も相対的に低くなってしまふ。すると、将来発生するだろう被保険者における年金の給付水準も、見劣りしてしまうことになる。このような負の連鎖から脱却することで、給付額の実質価値の目減りを止

図7 標準報酬月額等級の改定推移



められる。そのためのひとつの方法として、標準報酬月額等級を改定することにより、その最高額を引き上げることに期待が寄せられていた。

図7は、標準報酬月額等級における最低額から最高額までの引き上げの推移を描いている。1947（昭和22）年の改正では、標準報酬月額等級の最高額は、引き上げられることはなく600円に据え置かれたままの状態にあった。ようやく、翌年の1948（昭和23）年の改正では、最高額を8,100円に引き上げることににより、300円から8,100円までの27等級に改められた。なお、これらの詳細については、表1にて確認してほしい¹⁵⁾。

このように標準報酬月額等級の最高額を引き上げることににより、将来発生する給付水準を相対的に引き上げることができる。一方、各自の保険料負担は、標準報酬月額に保険料率を乗じることにより決定される。それゆえ、標準報酬月額等級の引き上げ改定は、個人および企業の保険料負担を増大させることを意味する。すると、ここに避けて通れない重大な問題が発生する。そこで、保険料負担の増大を回避するために、禁じ手が用いられたのであった。

当時においては、まだ養老年金（老齢年金）の給付が開始されていなかったことから、給付を算出する際の算定式に、かりに、標準報酬月額の最低額300

表1 1947年および48年改正による標準報酬月額等級の推移

1947年改正(1947年6月1日～1948年7月31日まで)

標準報酬等級	第1級	第2級	第3級	第4級	第5級	第6級
標準報酬月額	100円	200円	300円	400円	500円	600円
報酬月額	～150	150～250	250～350	350～450	450～550	550～

1948年改正(1948年8月1日～1949年4月30日まで)

標準報酬等級	第1級	第2級	第3級	第4級	第5級	第6級
標準報酬月額	300円	600円	900円	1,200円	1,500円	1,800円
報酬月額	～450	450～750	750～1,050	1,050～1,350	1,350～1,650	1,650～1,950

標準報酬等級	第7級	第8級	第9級	第10級	第11級	第12級
標準報酬月額	2,000円	2,400円	2,700円	3,000円	3,300円	3,600円
報酬月額	1,950～2,250	2,250～2,550	2,550～2,850	2,850～3,150	3,150～3,450	3,450～3,750

標準報酬等級	第13級	第14級	第15級	第16級	第17級	第18級
標準報酬月額	3,900円	4,200円	4,500円	4,800円	5,100円	5,400円
報酬月額	3,750～4,050	4,050～4,350	4,350～4,650	4,650～4,950	4,950～5,250	5,250～5,550

標準報酬等級	第19級	第20級	第21級	第22級	第23級	第24級
標準報酬月額	5,700円	6,000円	6,300円	6,600円	6,900円	7,200円
報酬月額	5,550～5,850	5,850～6,150	6,150～6,450	6,450～6,750	6,750～7,050	7,050～7,350

標準報酬等級	第25級	第26級	第27級
標準報酬月額	7,500円	7,800円	8,100円
報酬月額	7,350～7,650	7,650～7,950	7,950～

(出所) 法研『厚生年金保険法解説』、2002年、558～560頁。

円を平均標準報酬月額として、当てはめたのであった。すると、将来発生する年金額は、低水準の1,200円（300円×4ヶ月）になってしまう。このような禁じ手を用いることにより、平準保険料率の水準を3分の1の水準に引き下げてしまった。この点に関しては、図6を参照してほしい。1948（昭和23）年の改正では、平準保険料率を引き下げることにより、厚生年金の長期的な収支を不均衡にし、厚生年金の保険機能を仮死状態に追いやってしまった。この時点において、厚生年金の財政方式は、積立方式から、修正積立方式に一步踏み出したことに等しかった。

やがて、終戦直後の急激なインフレも終息し、朝鮮戦争による特需を引き金に、日本の景気は一気に回復していった。1952（昭和27）年当時においては、財政方式を積立方式、つまり、平準保険料方式に戻すことも検討されていた。具体的に、暫定的な保険料率を2年毎に1%ずつ引き上げていく案も持ち上がった。しかしながら、保険料率の引き上げに関して、労使双方における強い反対意見から、その案は先送りされてしまった。つづく、1954（昭和29）年の改正の際にも、暫定的な保険料率を据え置き、その後は保険料率を段階的に引き上げていくことを計画した。この時点において、正式に修正積立方式に移行したといえよう。

5. 公的年金教育のための考察

本稿では、公的年金に関する財政方式の考え方を教育用に再整理することを目的に論じてきた。ここで、本稿における積立方式と賦課方式との基本的な考え方を表2にまとめておこう。大学にて、公的年金の財政方式に関して講義をすると、賦課方式が少子・高齢化の影響を受けやすいことから、両方式を比較検討した際に、安易に積立方式の選択に陥りやすい。このような選択に対して、あえて、警笛を鳴らすことを本稿の目的の出発点としてきた。もっとも、最近の政策論争において、財政方式の変更検討は、下火になってきたようである。

ただし、両方式を比較検討することは、公的年金の教育上においては重要なことである。しかし、実際の政策論争となると話は別であろう。現状の財政方式は、変質してきた結果であり、簡単に方式を変更することはできない。それ

表2 積立方式と賦課方式

	積立方式	賦課方式
どのような負担方式か	年金給付の財源捻出に関して、「あと」の世代に依存しない方式。 (平準保険料計画)	年金給付の財源捻出に関して、「あと」の世代に依存する方式。
所得再分配機能	同一世代内を対象に、水平的および垂直的な所得再分配機能を有することができる。また、異なる世代間における所得再分配は発生しない。	異なる世代間における所得再分配が問題となる。もちろん、同一世代内において、水平的・垂直的な所得再分配機能を有することができる。
運営上の問題点	経済変動であるインフレの影響を非常に受けやすい。インフレに対応できず、修正積立方式に移行した。	少子・高齢化の進行により、「あと」の世代の人口が相対的に少なくなると、世代間の公平問題が発生する。
歴史的な経緯	積立方式から賦課方式へと変質した。	

ゆえ、財政方式の政策論争において、賦課方式から積立方式へと、財政方式の変更を検討することは、それほど意味があるとは思えない。むしろ、公的年金の財政方式に関しては、歴史的考察を重視したうえに、賦課方式への変質を理解すべきだと考えている。

積立方式により出発した財政方式は、戦後の激しいインフレに対応することが困難になったことから、平準保険料計画を破棄することにより、修正積立方式へと移行していく。この点に関する歴史的展開については、4.2にて論じてきた。その後、厚生年金の財政方式は、給付額の引き上げを繰り返してきたことにより、賦課方式に変質していく。政治的に「票」に結びつく人气的政策でもあったことから、1970年代末までを通じて、繰り返される給付額の大幅な引き上げに対し、保険料負担は抑制されてきた。給付額に関して、大幅な引き上げを許容した理由については、紙数の制約があるために、本稿で詳細に論じることがはしないが、

以下に簡単に確認しておこう¹⁶⁾。

- ①厚生年金基金の創設により、給付額引き上げに対する経営者側の圧力が弱まったため。
- ②高度経済成長期に、現役労働者の賃金や生活水準が上昇したため。
- ③物価スライド制が導入されたため。

ここで、3.2にて論じてきた賦課方式のモデルについて、再び思い出してほしい。成熟したB段階においても、老齢年金の受給額を10,000円としてきたが、ここでは20,000円に引き上げられたことにしよう。つまり、「さき」の世代（現時点の高齢者世代）の老齢年金額が引き上げられたことになる。すると、現時点における勤労者世代（「あと」の世代の被保険者）の保険料負担は、20,000円〔(100人×20,000円)÷100人〕に倍増する。つまり、賦課方式においては、「さき」の世代に対する給付額を引き上げることににより、「あと」の世代の負担が重くなることを示唆している。したがって、1970年代末までを通じて、積極的に給付額の引き上げを繰り返してきたことにより、「あと」の世代の被保険者は、そのつけを負担しなければならない。さらに、1980年代以降において、少子・高齢化の進行が速いことも加わり、厚生年金の財政方式は、より賦課方式へと変質してきたことを認識しなければならない。

政府の政策として、公的年金を創設する場合、出発点において、賦課方式を採用するだろうか。たとえば、公的年金の給付技術に社会手当方式（税方式）が採用される場合においては、話は別となろう。日本の場合、社会保険方式を選択することで始まった。保険料の負担は、被保険者および雇用者の労使折半とされている。もし、財政方式に賦課方式を採用するならば、「あと」の世代により重い負担をかけることになろう。政治的判断において、このような選択が受け入れられるのであろうか。社会保険方式を前提とした公的年金を創設する場合、一般的に、平準的な保険料負担を目標として、創設されるのではないだろうか。その結果として、積立方式から賦課方式へと変質してきたのであり、財政方式に関する政策論争においても、選択の余地は、あまり残されていないように思われる。

現行の公的年金体系において、1階部分の基礎年金の財源捻出に、国庫負担が投入されている。そして、財源捻出に占める国庫負担の比率も引き上げられ

てきた経緯を有する。このような経緯からも、基礎年金の財源捻出に関する給付技術については、比較的選択の余地が残されているのではないと思われる。本稿では、公的年金の財政方式に焦点を当てて論じているため、給付技術に関しての論議は、この辺で止めておくことにしよう。公的年金の財源問題に関して論じる場合、財政方式のみを論じるのではなく、給付技術も含めて論じるべきであることは、もちろん、筆者においても認識している。ただし、本稿では、公的年金教育を前提とした論考であることから、この点に関しては、再びご理解いただきたい。

ところで、アメリカの公的年金も、給付技術に社会保険方式を採用している。だが、保険料ではなく、ペイロール・タックス（Social Security Payroll Taxes）と呼ばれる税により、給付費用を賄っている。このペイロール・タックスは、一般に、社会保障税と訳されており、所得に比例した課税方法を採用した目的税である。もっとも、このペイロール・タックスは、拠出制による給付を意図していることから、性質的に、社会保険料に近似している。この点から、社会保険方式といえよう。アメリカの場合、1935年の社会保障法の制定時において、公的年金を創設している。公的年金の給付に関しては、老齢年金のみの出発となった。なお、財政方式に関しては、積立方式を選択することにより始まった。だが、早くも1939年の改正において、賦課方式に変更することになったことも、参考までに触れておこう¹⁷⁾。

6. おわりに

筆者が担当する社会保障や公的年金システム論の講義において、賦課方式に関して説明すると、「自分たちが支払う保険料が、高齢者のための年金給付の財源になっていることに驚いた。」という感想が、これまでも寄せられてきた。このような感想を寄せる学生諸君は、「年金というものは、自分の老後のために、保険料を積み立てていくもの。」と、任意加入年金の解釈にて、公的年金をイメージしている場合が多いようだ。そこで、公的年金システム論の講義では、任意加入年金と公的年金との性質の違いを理解させるために、まず、「社会連帯と公的年金」の内容を重視して講義していく。

現代社会における若年層においても、公的年金に対するイメージは、やはり、任意加入年金のように解釈しているのかもしれない。高校の政治経済や現代社会の教科において、社会保障や公的年金に関するテーマはみられるものの、十分に時間をかけて教えることには、制約があるだろう。まして、高校生に対して、積立方式や賦課方式の仕組みを理解させることにも、限界があるだろう。たとえば、大学生であったとしても、所属する学部にもよるだろうが、社会保障や公的年金に関する科目が配置されているとは限らない。学ぶ機会を逃がしたままに、社会人になる場合が、大半であろうと推測する。

日本の大学にはさまざまな学部が存在するが、各学部のカリキュラム体系において、公的年金に関する科目が設置されている大学は稀であろう。このような現状からも、公的年金教育に関して、大学レベルの先行研究も見当たらない。さいわい、本学においては、社会保障や公的年金に関する科目が用意されている。今後、大学生以外に、社会人や高校生に対しても、社会保障や公的年金の教育を進めていきたいと思う。以上のような筆者の思いから、社会保障や公的年金の教育に興味を抱く方々に対して、本稿が教育用の論考として、おおいに参考になることを期待したい。

注

- 1) 本学では、カリキュラム改変により、2009年度入学生から、新たに4コースが設置されている。以前の経営系を発展させた政策マネジメントコースの専門教育では、経済学、法学・政治学、経営学・会計学群の主要科目を段階的（基本、応用Ⅰ、応用Ⅱの3段階）に学ぶことができる。政策マネジメントコースでのカリキュラムにおいて、公的年金システム論（2単位）の科目は、3年次からの履修を前提とする応用Ⅱに位置づけられている。本学のカリキュラム体系においては、各コースの専門科目に進む以前に、基礎教育科目を履修する必要がある。この基礎教育科目に、社会保障Ⅰ・Ⅱ（各2単位）が置かれている。公的年金システム論の科目は、これら社会保障Ⅰ・Ⅱの応用的な科目でもある。したがって、社会保障ⅠやⅡの履修後に、公的年金システム論を履修することで、より専門性を深めることができる。もっとも、公的年金システム論の科目は、2011年度から開講することを予定していたものの、改変以前の経営系の旧カリキュラムにも、配置されることになった。このような対応により、具体的には、政策マネジメントコースの前身である経営系の専門科目にも、公的年金システム論の科目が置かれている。すでに、2009年度の後期から、公的年金システム論の科目が開講されている。また、旧カリキュラムでは、2

年次生から履修することが可能である。しかし、2010年度では、3年次以降の学生が、旧カリキュラムの対応となることから、本年度開講の公的年金システム論に関しては、実質的に、3年次以降の学生が履修することになる。

- 2) たまたま、筆者の手元にあった高校生用の政治経済や現代社会の教科書を確認したところ、難しいと思われるのに、公的年金の財政方式に関して、積立方式や賦課方式を紹介している教科書が大多数(7冊中6冊)を占めていた。政治経済の教科書では、たとえば、東京学習出版社(2002年発行版、161頁)、東京書籍(2002年発行版、158頁)、桐原書店(2002年発行版、179頁)、清水書院(2002年発行版、163~164頁)に記述がみられる。また、現代社会の教科書では、たとえば、第一学習社(2007年版、123頁)、東京書籍(2007年発行版、120頁)に掲載されている。以上の教科書のなかで、公的年金の財政方式の説明について、課題も含めてよく整理されている記述を紹介しておこう。『政治・経済』(東京書籍)の158頁をみると、注釈にて、「積立方式は、将来支給される年金の原資を保険料によって積み立てていく方式。賦課方式は、一定期間内に支給する年金をその期間内の保険料でまかなう方式。」と用語の解説をしている。これらの用語の解説を踏まえて本文をみてみよう。

「年金の財源をどのような方式で調達するかも大きな課題となるであろう。現在日本では、積立方式と賦課方式の間である修正積立方式がとられているが、しだいに賦課方式に移行しつつある。賦課方式は物価や景気の変動にかかわりなく、安定して給付を行うことができる反面、若い世代に過重な負担がかかるという問題がある。どのような負担方式を採用するかは、これからの大きな課題である。」

もう一冊、『政治・経済』(東京学習出版社)の161頁を紹介しておこう。

「年金財源の調達には、被保険者が積み立てた保険料をもとに年金をまかなう積立方式と、その年の若年層の保険料をその年の受給者に年金として支払う賦課方式とがある。わが国では従来、積立方式を採用してきたが、この方式にはインフレで積立金が目減りするという問題点があり、給付額の引き上げにも対応しにくい。そのため、現在では、一部賦課方式を取り入れた修正積立方式を採用している。ただし、賦課方式には、人口の高齢化にともない若年層の負担が重くなるという欠点があるため、世代間の公平の確保が問題となる。」

- 3) とくに、「社会連帯と公的年金」の内容に関しては、大学生に対する公的年金教育を重視して、2010年度の講義では、

ア) 社会保険としての公的年金の必要性

a 市場の失敗による民間保険の限界

b 任意加入年金と市場の失敗

- イ) 社会連帯の理念と公的年金
 - c 相互扶助の理念と社会保険の源流
 - d 社会連帯による公的年金の特徴
 - e 任意加入年金と比較した際の社会連帯のための負担のルール
 - f 社会連帯にもとづく公的年金の機能
- ウ) 社会連帯と財政の所得再分配
 - g 財政の所得再分配と社会保障
 - h 社会連帯と公的年金にみる所得再分配
 - i 厚生年金における給付構造の変遷と垂直的再分配

について講義していくことを予定している。

- 4) 社会保障の仕組みは、給付技術の違いにより、社会保険と社会扶助とに大別することができる。社会扶助方式では、税を財源として、現金やサービスが給付される。現金を給付する仕組みとして、厳格なミーンズテスト（資力調査）を前提とする公的扶助と、ミーンズテストを必要としない社会手当とに分けられる。また、ミーンズテストを要しないサービス給付を社会サービスと呼んでいる。したがって、税のみを財源として、無拠出制の公的年金を給付する場合、給付のための技術は、社会手当方式となる。新聞などにみる公的年金の論争に関しては、社会手当方式を税方式や公費負担方式とも呼んでいる。
- 5) 社会保障制度審議会による1950（昭和25）年の「社会保障制度に関する勧告」では、生活上のリスクを取り除く仕組みとして、社会保険と社会扶助（社会手当）とを紹介している。これらの社会保険や社会手当は、主に現金を給付するための技術である。もっとも、同上の勧告では、給付のための技術として、社会保険を選択しているが、どうやら、最初から、社会保険ありきの選択にあったようだ。以上に関しては、拙稿「戦後の経済回復期における社会保障構想の展開」を参照せよ。
- 6) 詳細については、田村正雄「公的年金財政のあゆみ（その一）」、17～19頁を参照せよ。その箇所では、「制度が未成熟な段階で平準保険料を拠出すれば積立金が形成されるので、これを「積立方式」と称することがあることである。しかし、厳密に言えば、「平準保険料方式」と「積立方式」とは同じでない。それは、平準保険料を拠出することによって形成される積立金が、被保険者の加入実績に基づいて算定される給付を支給していくために必要となる金額に、必ずしも見合っていないからである。」と記述されている。不勉強である筆者は、保険数理上の指摘を完全に理解できていない状況にある。清水英彦「わが国年金制度の源流」、10頁の注釈2)にて、このような保険数理上における指摘に気がついた。
- 7) Rosen, Harvey S., *Public Finance*, p.195.
- 8) 日中戦争を契機に、日本は戦時下に入っていくが、政府・軍部により、戦時経済体制が強められていく。この頃、男性熟練労働者不足の問題も浮上していた。

労働力不足に連動して、やがて労働移動も激化していく。戦時経済体制においては、軍需物質の生産を拡大しなければならない。そのためには、とりわけ、炭鉱労働者を確保し、移動を防止しなければならなかった。このような戦時経済下において、労働者年金保険法が制定されていく。労働者年金保険法は、1941（昭和16）年2月24日に成立し、3月11日に公布された。制度の実施に関しては、翌年の1月からその一部が開始され、6月から全面的に施行されている。戦時経済政策では、軍需物質の生産を拡大するために、数々の労働統制的な政策を実施していた。そこで、労働者年金にも、労働力増大や労働移動防止の機能を持たせたのであった。とくに、労働者年金では、一般労働者よりも、炭鉱労働者を優遇している。このような事実からも、労働者年金の創設は、明らかに軍事目的といえよう。労働者年金は、労働力増大・移動防止、軍需インフレ抑制、戦費調達に機能を有していた。したがって、労働者年金に期待された機能は、戦時経済体制下の経済政策と整合性を有するものであったといえよう。

- 9) 社会連帯に関しては、研究者により多様な解釈がなされているようだ。経済学の立場から、社会連帯を再分配的な意味合いに解釈することもできよう。すなわち、社会連帯を財政の所得再分配として捉えることができる。この点に関しては、嵩さやか『年金制度と国家の役割 英仏の比較法的研究』、319～320頁を参照せよ。
- 10) 拙稿「厚生年金の制度展開と財政方式の変遷について」、15～16頁を参照せよ。
- 11) 労働者年金の出発点においては、養老年金と呼ばれていた。厚生年金に改称された後の、1954（昭和29）年改正において、「養老年金」の名称は「老齢年金」に改められた。本稿においては、正確性を記すために、同年改正以前の記述箇所が登場する養老年金の名称を、養老年金（老齢年金）と記すことにした。
- 12) 図5における賦課方式の保険料率のイメージは、村上雅子『社会保障の経済学』、113頁の図を参考に描いた。
- 13) 『厚生年金保険25年史』では、修正積立方式においても、部分的に積立金を持ち得ていることや、当時において、その積立金の果たす財政上の役割が大きいと考えられていたことから、修正積立方式と呼ぶのが適切であると述べている。この点に関しては、拙稿「1960年代における厚生年金の制度展開について―賦課方式への傾斜―」、10頁にて紹介している。
- 14) 詳細については、拙稿「厚生年金の制度展開と財政方式の変遷について」を参照せよ。
- 15) たとえば、1948（昭和23）年改正による標準報酬月額等級をみてみよう。被保険者の賃金が450円未満の場合、第1級に位置づけられ、標準報酬月額は300円として扱われる。また、賃金が7,950円以上の場合、第27級となり、標準報酬月額は8,100円となる。養老年金（老齢年金）の基本額を算出するためには、被保険者の過去における賃金記録（標準報酬月額）を平均化する必要がある。この当時における基本額の算出は、平均標準報酬月額の4ヶ月分とされていた。

16) 詳細については、以下の拙稿を参照せよ。

「1960年代における厚生年金の制度展開について―賦課方式への傾斜―」

「高度経済成長末期における厚生年金の制度展開について―賦課方式への傾斜―」

「物価スライド制導入後における厚生年金の制度展開について」

「1970年代後半における厚生年金の制度展開について」

17) たとえば、Rosen, Harvey S., *Public Finance*, p.195. なお、アメリカの公的年金に関しては、たとえば、拙稿「アメリカ公的年金における最近の老齢給付プログラムについて」を参照せよ。執筆時におけるデータの数値は、時間の経過から、古くなっているものの、仕組みを理解するうえでは、本質的に問題はないと思われる。

参考文献

阿部公一「アメリカ公的年金における最近の老齢給付プログラムについて」『東北公益文科大学総合研究論集』、創刊号、2001年

阿部公一「厚生年金の制度展開と財政方式の変遷について」『東北公益文科大学総合研究論集』、第9号、2005年

阿部公一「1960年代における厚生年金の制度展開について―賦課方式への傾斜―」『東北公益文科大学総合研究論集』、第10号、2006年

阿部公一「高度経済成長末期における厚生年金の制度展開について―賦課方式への傾斜―」『東北公益文科大学総合研究論集』、第11号、2006年

阿部公一「物価スライド制導入後における厚生年金の制度展開について」『東北公益文科大学総合研究論集』、第12号、2007年

阿部公一「1970年代後半における厚生年金の制度展開について」『東北公益文科大学総合研究論集』、第13号、2007年

阿部公一「戦後の経済回復期における社会保障構想の展開」『東北公益文科大学総合研究論集』、第17号、2009年

厚生省年金局・社会保険庁年金保険部編『厚生年金保険25年史』財団法人厚生団、1968年

清水英彦「わが国年金制度の源流」『年金と経済』財団法人年金シニアプラン総合研究機構、第25巻第4号、2007年

田村正雄「公的年金財政のあゆみ（その一）」『共済新報』、(社)共済組合連盟、2005年
嵩さやか『年金制度と国家の役割 英仏の比較法的研究』東京大学出版会、2006年
法研『厚生年金保険法解説』、2002年

村上雅子『社会保障の経済学』東洋経済新報社、1992年

Rosen, Harvey S., *Public Finance*, 7th ed., McGraw-Hill Irwin, 2005.

〔高校生用の教科書〕

桐原書店『新政治経済 改訂版』、2002年

清水書院『新政治・経済 改訂版』、2002年

第一学習社『高等学校 改訂版 現代社会』、2007年

東京学習出版社『政治・経済』、2002年

東京書籍『政治・経済』、2002年

東京書籍『現代社会』、2007年